

## Irak y Afganistán: una comparación desde el derecho internacional

*Luis Miguel Hinojosa Martínez\**

**Tema:** Este ARI diferencia jurídicamente las intervenciones en Afganistán e Irak y extrae consecuencias de ello para la política exterior española.

**Resumen:** No es infrecuente encontrar en los medios de comunicación, o en la doctrina especializada, análisis que parten de la base de que las intervenciones militares en Irak y Afganistán constituyen actuaciones similares, o incluso idénticas. Se trataría de dos manifestaciones de una misma realidad: la moderna “guerra” contra el terrorismo. Sin embargo, desde mi punto de vista, existen diferencias sustanciales en el origen de ambas intervenciones, que necesariamente siguen teniendo repercusiones en la actualidad, por más que la reciente evolución del conflicto afgano lo esté acercando en la práctica de manera preocupante a la situación que se vive en Irak. Tanto desde un punto de vista político como jurídico, ambas intervenciones armadas se plantearon en un contexto disímil, y ello justifica que los dos conflictos sean abordados de manera distinta en el marco de la política exterior española.

### Análisis:

#### *El marco jurídico internacional en relación con el uso de la fuerza*

La crítica del vigente sistema de seguridad colectiva contenido en la Carta de Naciones Unidas constituye un lugar común entre los internacionalistas. La creación de un órgano como el Consejo de Seguridad, de composición restringida, con competencia preferente sobre la Asamblea General para tratar las cuestiones relacionadas con la salvaguarda de la paz y la seguridad internacionales (art. 12.1 de la Carta), y en el que las grandes potencias vencedoras de la II Guerra mundial tienen derecho de veto, atrae todo tipo de críticas. No obstante, conviene siempre recordar que el diseño esencial del Consejo de Seguridad procede de la Conferencia de Yalta (1945), en la que se trató de configurar un órgano que no saltase por los aires cuando tuviese que ocuparse de conflictos en los que se viesan involucradas las grandes potencias. El mecanismo del derecho de veto en el Consejo de Seguridad ha permitido a la ONU sobrevivir, con mejor o peor fortuna, a todas las grandes crisis políticas y militares que se han producido desde 1945, y debemos felicitarnos por ello.

En este contexto, la Carta de Naciones Unidas prohíbe, con carácter general, “la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado” (art. 2, párrafo 4º de la Carta). No obstante, la prohibición del uso de la fuerza no es absoluta, y la propia Carta prevé dos excepciones a esta regla: la legítima defensa, ya sea individual o colectiva, y la autorización del uso de la fuerza por parte de

---

\* Firma

los órganos competentes de Naciones Unidas, es decir, por el Consejo de Seguridad o, en el caso de que éste se bloquee por el uso del derecho de veto y no pueda cumplir con sus funciones, por la Asamblea General, tal y como estableció la Resolución 377 A (V) de la propia Asamblea, conocida como Resolución “Unión pro paz” (aunque muchos consideran incompatible con la Carta esta Resolución). Éste es el marco jurídico vigente en relación al uso de la fuerza, y éstos son los criterios que deben guiar la calificación de los actos de cualquier Estado en la esfera internacional. La vigencia del sistema de seguridad colectiva recogido en la Carta se reafirmó solemnemente en el Documento Final de la Cumbre Mundial celebrada por Naciones Unidas en septiembre de 2005,<sup>1</sup> en la que participaron más de ciento cincuenta jefes de Estado o de gobierno.

#### *La intervención en Afganistán*

Tras los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad adoptó dos Resoluciones directamente relacionadas con ellos (Resoluciones 1368 y 1373 de 2001), y en ambas este órgano reconoce expresamente “el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva”. Ante la inminencia de la reacción militar de EEUU, que todas las grandes potencias, y la inmensa mayoría de la Comunidad internacional, consideraban razonable tras un ataque de tal magnitud, el Consejo de Seguridad decide mostrar su apoyo político a esa intervención, situándola en el contexto de la legítima defensa, en lugar de autorizar expresamente el uso de la fuerza en el marco del Capítulo VII de la Carta. ¿Cuáles son los motivos de semejante decisión?

Para empezar, conviene recordar que, ya en su Resolución (1368) de 12 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad se declara “dispuesto a tomar todas las medidas que sean necesarias” para responder a aquellos ataques terroristas. La Resolución 1373 (2001) constituye precisamente una primera reacción frente a esos atentados, al establecer obligaciones de cooperación (de carácter no armado) en la lucha contra el terrorismo para todos los Estados. De hecho, no era la primera vez que el Consejo de Seguridad adoptaba decisiones en el marco de un conflicto internacional, reconociendo al mismo tiempo el derecho inmanente a la legítima defensa de alguna de las partes en él, con lo que implícitamente se estaban avalando las acciones armadas que se pudiesen emprender (por ejemplo, con motivo de la invasión iraquí de Kuwait)<sup>2</sup>. Por tanto, la legítima defensa y la intervención del Consejo de Seguridad en un determinado conflicto resultan compatibles, mientras el Consejo no haya adoptado “todas” las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Ahora bien, si el Consejo de Seguridad hubiese autorizado el uso de la fuerza a EEUU y sus aliados, tendría que haber establecido un mandato, es decir, tendría que haber delimitado de alguna manera los objetivos y los límites de la actividad bélica en ciernes, y esto hubiera resultado enormemente problemático. En tales circunstancias, el Consejo de Seguridad prefiere renunciar a un papel protagonista y deja claro que considera legítimo el uso que de ésta puedan hacer los EEUU y sus aliados, dentro del marco jurídico internacional existente para la legítima defensa (que incorpora límites no desdeñables). Aunque se puede lamentar esta maniobra elusiva del Consejo de Seguridad, la situación no estuvo manchada por la ambigüedad de otras ocasiones. Esta institución apoya desde el principio el esfuerzo bélico (“los esfuerzos del pueblo afgano por reemplazar al régimen

<sup>1</sup> Apartado 79 del Documento Final de la Cumbre, aprobado como Resolución 60/1 de la Asamblea General, Doc. A/RES/60/1, de 24/X/2005.

<sup>2</sup> En sus Resoluciones 661 y 665 de 1990, el Consejo de Seguridad afirma el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de Kuwait, al tiempo que establece medidas económicas o de bloqueo naval de su territorio, sin que ambas cuestiones se consideren incompatibles.

talibán”, en la Resolución 1378 de 2001), e inmediatamente después de la caída de los talibanes, autoriza la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, Resolución 1386 de 2001) a la que faculta para adoptar “todas las medidas necesarias” para cumplir su mandato (Resolución 1413 de 2002). Sucesivas Resoluciones han ido renovando y prorrogando el mandato de la ISAF hasta la actualidad (recientemente, la Resolución 1776 de septiembre de 2007).

En cualquier caso, no basta con el apoyo del Consejo de Seguridad para que pueda invocarse la legítima defensa. Esta figura se encuentra regulada en el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas que, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), establece una serie de condiciones materiales y procedimentales para su válida invocación: (a) debe haberse producido previamente un ataque armado; (b) la respuesta debe ser necesaria y proporcionada; y (c) se debe informar inmediatamente al Consejo de Seguridad, para que éste adopte las decisiones que estime oportunas.

(a) El previo ataque armado. La interpretación clásica del artículo 51 de la Carta, circunscrita a los conflictos bélicos interestatales, calificaba como ataque armado los actos de agresión (definidos en la Resolución 3314 [XXIX] de la Asamblea General). El art. 2 de la mencionada Resolución permite al Consejo de Seguridad excluir de la noción de agresión aquellos actos de fuerza que no sean “de suficiente gravedad”. De esta manera, la noción de “ataque armado” (art. 51 de la Carta) se muestra más amplia que la de “agresión” (art. 39 de la Carta). Adicionalmente, en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en Nicaragua*, el TIJ deja abierta la cuestión de si ante el uso de la fuerza por parte de un Estado, que no llegase a la calificación de ataque armado, otro Estado podría responder lícitamente también con el uso de la fuerza (CIJ, Recueil 1986, § 210).

En tales circunstancias, la aparición del hiperterrorismo exige una interpretación evolutiva de la carta, que permita la extensión de la noción de ataque armado a actos terroristas como los ocurridos el 11-S, con miles de muertos y en los que se atacaron los centros neurálgicos del poder político y militar de EEUU. Pretender lo contrario supondría condenar a la impracticabilidad el derecho internacional, con una interpretación anclada en las circunstancias históricas de la primera mitad del siglo XX. ¿Qué papel juega entonces el principio de territorialidad, cuando los autores de un ataque armado constituyen una “asociación privada”? En principio, corresponde al Estado donde se encuentran los terroristas el tomar las medidas oportunas para remediar la situación. Ahora bien, en el caso de que ese Estado ampare a los terroristas, debe considerársele cómplice del ataque, y se expone a las consecuencias. En el caso del régimen talibán, el que sus líderes no entregasen a los máximos responsables de al-Qaeda tras los atentados, y facilitasen su huida, parecen suficientes argumentos para afirmar “la sustancial participación” en aquellos acontecimientos, de una “gravedad equiparable” a una agresión armada, en el sentido del art. 3.g de la Resolución 3314 (XXIX). Los talibanes, en su condición de beligerantes que controlaban una parte del territorio del Estado, eran sujetos del derecho internacional. Aunque los atentados no se les puedan atribuir en un sentido técnico jurídico,<sup>3</sup> su complicidad en los ataques los hace susceptibles de convertirse

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la jurisprudencia del TIJ, un acto terrorista sólo es imputable a un Estado si ha sido cometido por sus órganos, por personas que ejercen atribuciones del poder público, o por personas bajo la dirección y el control del Estado (*Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio*, CIJ, Recueil 2007, § 396-407).

en sujetos pasivos de una reacción en legítima defensa que tenga por objetivo impedir la continuidad de los atentados contra territorio norteamericano.

No puede minusvalorarse el hecho de que el Consejo de Seguridad, tras los atentados del 11-S, ratificase el derecho a la legítima defensa en dos Resoluciones consecutivas sobre esta cuestión, dando claramente a entender que consideraba que estos acontecimientos equivalían a un ataque armado. Aunque este órgano no es un tribunal con competencia para definir conceptos jurídicos, quienes sacralizan el papel del Consejo de Seguridad en su función de único órgano legitimado para autorizar legalmente el uso de la fuerza, no pueden despreciar esa constatación, realizada además por unanimidad. La OTAN compartió esta interpretación, señalando que se daban las circunstancias para la puesta en práctica del art. 5 del Tratado de Washington. La Organización de Estados Americanos y el Consejo Europeo se manifestaron igualmente en el sentido de que se daban todas las circunstancias necesarias para la invocación de la legítima defensa. En definitiva, puede afirmarse que la generalidad de la Comunidad internacional aceptó esta extensión de la noción de ataque armado en el contexto de la legítima defensa. A pesar de todo, el tema dista de estar cerrado. Lógicamente, queda para el futuro la definición de los límites de esta ampliación conceptual, para evitar que ante cualquier atentado terrorista las grandes potencias utilicen la excusa de la legítima defensa como justificación de represalias armadas, que siguen estando prohibidas por el derecho internacional.

- (b) Una respuesta necesaria y proporcionada. El TIJ ha reiterado en su jurisprudencia que para invocar la legítima defensa debe demostrarse que la respuesta armada es necesaria y proporcionada al ataque recibido (véase, por ejemplo, el asunto de las *Plataformas petrolíferas*, CIJ, Recueil 2003, § 74).

La evaluación del requisito de “necesidad” exige la realización de un juicio de oportunidad en el que el Estado agredido debe contar con cierto margen de apreciación. La determinación de si se podía haber conseguido el mismo objetivo (la cesación del peligro terrorista procedente de Afganistán) mediante medios pacíficos resulta discutible, aunque en este caso diversos indicios apuntaban a una respuesta negativa. Las sanciones adoptadas desde 1999 no habían permitido obtener ningún resultado, y el liderazgo talibán no mostró ninguna intención de proceder a la entrega de la cúpula de al-Qaeda. En consecuencia, si con carácter general la sustitución de un régimen político no puede considerarse justificable bajo la figura de la legítima defensa, en el caso de Afganistán, el apoyo a la Alianza del Norte en su lucha contra los talibanes bien pudo considerarse entonces como un paso necesario para la destrucción de la red de al-Qaeda en aquel territorio.

Por lo que se refiere al requisito clásico de la proporcionalidad, varios comentaristas han señalado que la amplitud de la actuación militar sobrepasaría con creces lo permitido por este principio. No obstante, si se atiende al objetivo declarado de la operación, esto es, detener a los miembros de al-Qaeda y destruir sus campos de entrenamiento, parece difícil conseguir este resultado mediante intervenciones militares aisladas en territorio enemigo. Aunque se puedan compartir las críticas a determinadas acciones manifiestamente desproporcionadas, la censura atendería más bien a operaciones concretas, y no al conjunto de la actuación militar de apoyo a la Alianza del Norte, en su lucha por recuperar el control sobre la totalidad del territorio afgano, que fue expresamente avalada por el Consejo de Seguridad (Resolución 1378 [2001]).

- (c) El deber de informar al Consejo de Seguridad. Esta obligación de carácter procedimental tiene por objeto permitir a esta institución “ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales” (art. 51 de la Carta). Se pone así de manifiesto el carácter excepcional y subsidiario de la legítima defensa, una iniciativa unilateral que sólo se permite en tanto que el Consejo de Seguridad no haya adoptado las iniciativas colectivas que restablezcan la situación de normalidad. Pues bien, los representantes norteamericano y británico, el 7 de octubre de 2001, al día siguiente del inicio de las operaciones militares, enviaron una carta al presidente del Consejo de Seguridad, dando cuenta de las razones por las que ejercitaban, en su opinión, la legítima defensa. Como ya se ha mencionado con anterioridad, el Consejo de Seguridad no sólo no criticó esta iniciativa, sino que avaló indirectamente estas operaciones.

A modo de conclusión, puede señalarse que, a pesar de las novedades que incorporó la invocación de la legítima defensa para justificar la intervención armada en Afganistán tras el 11-S, existen sólidos argumentos para defender, con carácter general, la legalidad de la intervención. La operación militar fue respaldada por el Consejo de Seguridad, unas veces de manera directa y otras veces de forma indirecta. Por lo que se refiere a la posterior creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, no cabe la menor duda de que ésta fue expresamente autorizada por el Consejo de Seguridad (Resolución 1386 [2001]), actuando sobre la base del Capítulo VII de la Carta, y de que ha sido facultada para usar la fuerza en orden al cumplimiento de su mandato, sucesivamente prorrogado por el mismo Consejo de Seguridad hasta la actualidad. No es posible albergar ninguna duda, por tanto, sobre la legalidad de su actuación, que se enmarca en un amplio consenso internacional desde su origen.

#### *La intervención en Irak*

Sin lugar a dudas, la invasión de Irak en 2003 por una coalición de países liderados por EEUU se ha revelado como la crisis estratégica más importante del período post-bipolar hasta el momento. Esta iniciativa generó la quiebra más grave entre los países de la OTAN en su reciente historia, y puso al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas al borde del colapso, al mostrar con toda crudeza sus insuficiencias y limitaciones.

Tres son las Resoluciones clave del Consejo de Seguridad en orden a la calificación jurídica de lo ocurrido: la Resolución 678 (1990), que autorizó el uso de la fuerza para lograr la liberación de Kuwait tras la invasión iraquí y restablecer la paz y la seguridad en la región; la Resolución 687 (1991), que estableció una serie de obligaciones de desarme para Irak (complementadas por un sistema de inspecciones) y declaró una “cesación oficial del fuego” una vez que Irak notificase su aceptación de las condiciones; y la Resolución 1441 (2002), en la que se daba una “última oportunidad” a Irak de cumplir sus obligaciones, y se le advertía de que un nuevo incumplimiento de éstas tendrían “graves consecuencias”. Posteriormente, el 7 de marzo de 2003, EEUU y el Reino Unido, apoyados por España (entonces miembro no permanente del Consejo de Seguridad), presentaron un proyecto de Resolución que autorizaba el uso de la fuerza contra Irak.<sup>4</sup> Sin embargo, ante la imposibilidad de que esa Resolución fuese adoptada, entre otras cosas por el rechazo de otros miembros permanentes del Consejo, la propuesta fue

---

<sup>4</sup> Doc. S/2003/215, de 7/III/2003. Más concretamente, el proyecto de Resolución no hablaba de la adopción de medidas coercitivas, pero constataba que Irak no había aprovechado la última oportunidad que le ofrecía la Resolución 1441 (2002).



retirada. Como es bien sabido, todo ello no evitó la invasión de Irak por la coalición dirigida por EEUU.

¿Cuáles fueron los argumentos utilizados por las fuerzas invasoras para justificar la legalidad de su actuación? Podemos señalar cuatro: (1) el incumplimiento de las condiciones para el mantenimiento del alto el fuego declarado en la Resolución 687 (1991); (2) la autorización implícita del uso de la fuerza en la Resolución 1441 (2002); (3) la autorización *a posteriori* del uso de la fuerza tras la invasión de Irak; y (4) el recurrente argumento de la legítima defensa preventiva.

*(1) El incumplimiento de las condiciones para el mantenimiento del alto el fuego declarado en la Resolución 687 (1991)*

El argumento central de quienes defienden la legalidad de la invasión de Irak deriva de la vigencia que, en su opinión, continuaba teniendo la autorización del uso de la fuerza contenida en la Resolución 678 (1990). Puesto que el alto el fuego establecido en la Resolución 687 (1991) tenía un carácter condicionado, el incumplimiento por parte de Irak de las condiciones establecidas en dicho texto restablecería la situación jurídica existente antes de dicha Resolución. Esta interpretación encontraría un cierto apoyo en las numerosas referencias que la ambigua Resolución 1441 (2002) realiza a las dos Resoluciones antes mencionadas, recordando incluso que la Resolución 678 autorizaba el uso de “todos los medios necesarios” para conseguir los objetivos establecidos.

Sin embargo, toda esta argumentación se debilita enormemente cuando se comprueba que en la Resolución 687 (1991), redactada tras la recuperación de la soberanía de Kuwait, el Consejo de Seguridad decide “seguir considerando esta cuestión y adoptar *las medidas ulteriores que sean necesarias* para la aplicación de la presente Resolución y para garantizar la paz y la seguridad en la región” (cursiva añadida).

En consecuencia, si con carácter general es posible afirmar que sólo al Consejo de Seguridad corresponde constatar los incumplimientos de sus Resoluciones y las consecuencias que de ello puedan derivarse, en el caso concreto de la cuestión iraquí, esta institución se reserva expresamente la potestad de determinar qué medidas ulteriores será necesario adoptar en el futuro. Este control de la situación parece lógico una vez que se ha restablecido la independencia política de Kuwait, y a la vista de que el régimen de control de armamento sobre el Estado iraquí, aunque importante, no suscita el mismo nivel de tensión que la invasión del territorio de otro Estado.

En realidad, la idea de que se puede resucitar la autorización del uso de la fuerza contenida en la Resolución 678 (1990) sólo es posible descontextualizando esa Resolución y la posterior Resolución 687 (1991). La autorización del uso de la fuerza en la primera de ellas tiene una causa esencial: el restablecimiento de la soberanía de Kuwait. Sin esa invasión, no se habría autorizado el uso de la fuerza. Cuando se habla en la misma Resolución del restablecimiento de la paz y la seguridad en la región, como objetivo adicional, esta idea se encuentra estrechamente relacionada con el objetivo principal. Por tanto, al decretar el cese del fuego, una vez conseguido ese objetivo principal, la Resolución 687 pone fin a la autorización del uso de la fuerza. El deseo del Consejo de Seguridad de monitorizar el programa de desarme iraquí debe situarse ya a otro nivel, en el que el uso de la fuerza debe estar totalmente descartado, salvo autorización expresa del Consejo de Seguridad.

*(2) La autorización implícita del uso de la fuerza en la Resolución 1441 (2002)*

Para algunos, la Resolución 1441 (2002) contendría una autorización implícita del uso de la fuerza, al advertir a Irak de que estaba incurriendo en una “violación grave” de sus obligaciones, que se la concedía una “última oportunidad”, y que si continuaba infringiendo esas obligaciones se exponía a “graves consecuencias”. Por tanto, al seguir desobedeciendo al Consejo de Seguridad, Irak se habría hecho acreedor de esas graves consecuencias, que no podían ser otras que exponerse al uso de la fuerza.

Sin duda, esta lectura de la Resolución 1441 pudiera parecer lógica desde un punto de vista literal. Sin embargo, el especialista versado en la terminología jurídica del Consejo de Seguridad conoce que, desde la Resolución 678 (1990), cuando esta institución quiere permitir el uso de la fuerza, autoriza a los Estados miembros a “utilizar todos los medios necesarios” para alcanzar los objetivos previstos. De hecho, ésta es la expresión que se usa en la Resolución 1511 (2003), y en las posteriores, a partir de octubre de 2003, para avalar el uso de la fuerza por parte de la coalición multinacional desplazada a territorio iraquí, al igual que en todas las Resoluciones relacionadas con otros conflictos en las que también se otorgaba la misma autorización.<sup>5</sup> Obviamente, cuando se habla de “graves consecuencias” se da a entender que el Consejo de Seguridad no descarta autorizar medidas coercitivas, inclusive el uso de la fuerza, pero resulta manifiestamente desproporcionado deducir del apartado 13 de la Resolución 1441 que el Consejo de Seguridad renuncia a su función de determinar el tipo de medidas a adoptar en caso de que Irak incumpla sus mandatos.

Bien al contrario, la Resolución 1441 establece un régimen de inspección reforzado, encomendando a la UNMOVIC y a la OIEA que informen al Consejo de Seguridad de sus trabajos, a los efectos de tomar las decisiones oportunas “para que se cumplan plenamente todas sus Resoluciones” (apartado 12). En ese contexto, un párrafo del preámbulo resulta demoledor para la teoría de la autorización implícita, cuando recuerda “que las Resoluciones del Consejo constituyen la norma para determinar el cumplimiento por parte del Irak”. Parece claro, por tanto, que ningún Estado puede sustituir el Consejo en la determinación del incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Resolución, ni en la elección de las graves consecuencias que las potenciales infracciones llevarían aparejadas, sin subvertir de manera grave el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta.

Cabe añadir, adicionalmente, que de las declaraciones realizadas tanto por los representantes de EEUU y del Reino Unido,<sup>6</sup> como por los demás miembros del Consejo de Seguridad,<sup>7</sup> en la adopción de la Resolución 1441, se deduce que ésta no contenía ninguna autorización automática (implícita) del uso de la fuerza en caso de incumplimiento.

*(3) La autorización a posteriori del uso de la fuerza tras la invasión de Irak*

La Resolución del Consejo de Seguridad 1483 (2003), del 22 de mayo de 2003, supone un punto de inflexión en el conflicto iraquí, al reconocer esta institución los derechos y obligaciones de las potencias ocupantes de Irak, y decidir cooperar con ellas para dotar a Naciones Unidas de un papel protagonista en la asistencia humanitaria y en la reconstrucción civil de aquel país. Posteriormente, el Consejo de Seguridad crea la

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución 1413 (2002), § 2, en relación con Afganistán, o 1491 (2003), § 11, relativa a Bosnia Herzegovina.

<sup>6</sup> Doc. S/PV.4644, de 8/XI/2002, pp. 3-5.

<sup>7</sup> Doc. S/2002/1236, de 8/XI/2002.

Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak y acoge con beneplácito la constitución de un gobierno “ampliamente representativo” (Resolución 1500 [2003]), para más adelante autorizar a la “fuerza multinacional bajo mando unificado” norteamericano a que tome “todas las medidas necesarias” para el mantenimiento de la estabilidad y seguridad en Irak (incluso instando a los Estados a que aporten contingentes militares a dicha fuerza; Resolución 1511 [2003]). No es de extrañar que algunos hayan visto en estos desarrollos una legalización *a posteriori* del uso de la fuerza armada.

Sin embargo, una cosa es que se decida pasar página en el enconado proceso de enfrentamiento que tuvo lugar entre los países occidentales, otorgando un papel destacado a Naciones Unidas en la reconstrucción de Irak, y otra cosa bien distinta que se legalice la invasión de ese país *a posteriori*. La ocupación de Irak es una situación de hecho, y como tal es reconocida por el Consejo de Seguridad. El derecho internacional atribuye una serie de derechos y obligaciones a las potencias ocupantes, y no es la primera vez que el Consejo de Seguridad colabora con una potencia ocupante para facilitar la solución de un conflicto y mejorar las condiciones de vida de la población (véanse, por ejemplo, los casos de los territorios palestinos ocupados,<sup>8</sup> la ocupación del sur del Líbano por Israel<sup>9</sup> y la ocupación turca del norte de Chipre)<sup>10</sup>. Algunos de los miembros del Consejo de Seguridad que aprobaron las Resoluciones antes mencionadas dejaron claro que éstas en ningún caso suponían una legitimación de la invasión.<sup>11</sup>

Esta *realpolitik* del Consejo de Seguridad puede decepcionar a aquellos a los que les gustaría que esta institución sancionase a las grandes potencias cuando violan el derecho internacional, pero eso es ontológicamente imposible debido al derecho de veto. En determinadas circunstancias, la reparación de las grietas en el ajado edificio del sistema de seguridad colectiva puede exigir estos sacrificios, si no queremos que el inmueble se derrumbe definitivamente. Personalmente, prefiero que Naciones Unidas se involucre en el proceso político de reconstrucción de Irak, antes de que ese asunto quede totalmente al albur de las potencias ocupantes, por más que ello signifique aceptar un cierto grado de instrumentalización de esta Organización internacional.

La legitimación del uso de la fuerza por parte de la fuerza multinacional a partir de la Resolución 1511 (2003) no es más que la contrapartida necesaria para que el proceso avance en positivo. Una vez consumada la invasión y derrocado el tirano Sadam Husein, la degradación de la situación de seguridad en Irak ha sido vertiginosa. El peligro que para Oriente Medio supondría la desestabilización definitiva de Irak ha exigido un importante compromiso internacional. El estallido de una guerra civil entre chiíes y suníes tendría efectos devastadores para la región, al igual que una declaración de independencia unilateral por parte del kurdistán iraquí. La toma del poder por grupos afines a al-Qaeda, o por sectores chiíes que se comporten como un gobierno satélite de Irán, también podrían llevar a situaciones de altísima tensión internacional. En tales condiciones, mantener el enfrentamiento con la coalición anglo-estadounidense no llevaba a ninguna parte.

<sup>8</sup> Resolución del Consejo de Seguridad 1405 (2002).

<sup>9</sup> Resolución del Consejo de Seguridad 513 (1982).

<sup>10</sup> Resolución del Consejo de Seguridad 365 (1974), en relación con la Resolución de la Asamblea General 3212 (XXIX).

<sup>11</sup> Docs. S/PV.4732, de 28/III/2003 y S/PV.4844, de 16/X/2003.



*(4) El recurrente argumento de la legítima defensa preventiva*

El representante permanente de EEUU en el Consejo de Seguridad hizo una breve referencia a lo que podría denominarse “legítima defensa preventiva”, en la explicación de su voto sobre la Resolución 1441 (2002).<sup>12</sup> La formulación de la doctrina de la legítima defensa preventiva se suele relacionar con el documento publicado en 2002 por el gobierno norteamericano sobre su estrategia defensiva nacional (*National Security Strategy of the United States of America*),<sup>13</sup> y reiterada en un nuevo documento de marzo de 2006 (*National Security Strategy*).<sup>14</sup> Entre los internacionalistas anglosajones es habitual hacer referencia a la clásica doctrina de Webster en el asunto del *Carolina* (1842), para señalar que cabe invocar la legítima defensa preventiva en los casos en los que un ataque es inminente, en circunstancias que “no dejan otra opción en cuanto a los medios, ni tiempo para la deliberación”. El problema que plantea lo que se ha dado en llamar la “doctrina Bush” sobre legítima defensa preventiva es que no sólo se reserva el derecho a utilizar la fuerza frente a amenazas “inminentes”, sino también frente a amenazas “latentes” allá donde se encuentren.

No pretendo entrar aquí en detalle sobre los peligros que entrañaría para el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas esta ampliación desmesurada de la noción de legítima defensa. Quizá sea suficiente con señalar que en el asunto *RDC contra Uganda*, el TIJ señaló que “el artículo 51 de la Carta puede justificar el uso de la fuerza en legítima defensa sólo en marco de los estrictos límites en él establecidos. Esta disposición no permite el uso de la fuerza por un Estado para proteger lo que considere sus intereses de seguridad más allá de esos parámetros”.<sup>15</sup> Por tanto, aunque el Tribunal no se pronuncia expresamente sobre las circunstancias de legitimidad de la defensa preventiva, exige siempre la prueba del ataque armado previo para la válida invocación del art. 51 de la Carta, tal y como ya hiciera en asuntos anteriores.

Es cierto que en el informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, presentado por el secretario general de Naciones Unidas en 2005, se indica que “Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el Artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado”.<sup>16</sup>

Pero incluso aceptando esta ampliación del derecho de legítima defensa, quedarían fuera de la legalidad internacional las acciones preventivas frente a amenazas no inminentes. Aun colocándose en la hipótesis (que no comparto) de aquellos autores que entienden que una nueva norma de derecho consuetudinario emergente permite los ataques preventivos en legítima defensa en los casos de entidades no estatales (terroristas) que preparan ataques contra el Estado, o Estados que pueden proporcionar armas de destrucción masiva a los terroristas, tampoco se salvaría la legalidad de la invasión de Irak. Los Estados que lideraron la ocupación no presentaron pruebas de la vinculación del régimen de Sadam Husein con al-Qaeda. Más bien al contrario, el régimen baazista – secular, socialista y nacionalista– veía en el islamismo radical un enemigo natural. Por lo demás, hoy es bien conocido que la terrible dictadura iraquí no poseía armas de destrucción masiva y, lo que en perspectiva histórica resulta más relevante, que los inspectores de Naciones Unidas no habían encontrado pruebas de la existencia de esas

<sup>12</sup> Doc. S/PV.4644, de 8/XI/2002, pp. 3-4.

<sup>13</sup> Disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

<sup>14</sup> Disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006>.

<sup>15</sup> CIJ, Recueil 2005, § 148.

<sup>16</sup> Doc. A/59/2005, de 21/III/2005, § 124.

armas y habían solicitado más tiempo para completar su trabajo en los días previos a la invasión.

A modo de conclusión, puede decirse que la invasión de Irak supuso una clara violación de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De la misma forma, debe reconocerse que tras la ocupación, con el objetivo de conceder un papel relevante a Naciones Unidas en el proceso político y de reconstrucción civil, así como con la intención de recomponer las maltrechas relaciones entre las grandes potencias en el Consejo de Seguridad, esta última institución autoriza, a partir de la Resolución 1511 (2003), del 16 de octubre de 2003, el uso de la fuerza a la coalición multinacional desplazada a Irak. No obstante, ello no supone ni una convalidación ni una legalización de la invasión.

**Conclusiones:** El análisis comparado de las intervenciones en Afganistán e Irak pone de manifiesto las importantes diferencias entre los dos conflictos, por más que la práctica cotidiana de ambos sea cada día más parecida (atentados, contrainsurgencia, gobiernos débiles en un país desestructurado políticamente y alto riesgo de que la situación degenera en caos generalizado o guerra civil si las fuerzas extranjeras abandonan el país). Mientras la intervención en Afganistán gozó de un alto grado de consenso internacional, la invasión de Irak trajo consigo uno de los cismas más graves que se han producido entre las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad, que quedó muy dañado en su papel preeminente como gestor del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta.

Es evidente que sería necesario reformar el Consejo de Seguridad, para adaptar el sistema de seguridad colectiva a las necesidades del siglo XXI. Sin embargo, el consenso necesario para alcanzar un acuerdo sobre esta cuestión parece muy lejano. A la vista de las dificultades objetivas que hoy por hoy hacen imposible esa reforma, el respeto a la legalidad vigente debe constituir un objetivo insoslayable de quienes apuestan por un mundo ordenado por el Derecho internacional y no por la ley del más fuerte. El recurso unilateral a la fuerza es tentador para muchos Estados, no sólo para la gran hiperpotencia estadounidense. Si se abre la caja de Pandora y se relativiza la prohibición del uso de la fuerza, todos lo acabaremos lamentando, en un mundo en el que cada vez más Estados disfrutan de tecnología nuclear en el terreno militar y de otras armas de destrucción masiva.

En ese contexto, se contribuye a fomentar el multilateralismo cuando se limita la contribución a la solución del problema iraquí, y se favorecen las aportaciones en Afganistán, donde la OTAN ha asumido en 2006 el mando unificado de las fuerzas norteamericanas encuadradas en la operación "Libertad duradera". Es cierto que las dos operaciones son en la actualidad perfectamente legales, y que en ambas, las fuerzas extranjeras desplazadas a esos países se encuentran allí con el beneplácito de gobiernos formalmente democráticos que han solicitado su permanencia con el aval de Naciones Unidas. Sin embargo, en el caso de Irak, debe dejarse el mayor peso de la intervención en manos de quienes por decisión propia provocaron esa situación (EEUU y el Reino Unido), para que asuman plenamente su responsabilidad en la solución del problema. Así, en cierto sentido, se contribuye a "sancionar" el unilateralismo y la violación del derecho internacional. De esta manera, se estimula a EEUU a contar con las instituciones multilaterales, a consensuar sus decisiones militares en el exterior, si quiere contar con el apoyo decidido de sus aliados en la defensa de los intereses estratégicos compartidos.

---

De hecho, las enseñanzas de la guerra de Irak parecen haber tenido un efecto positivo en la estrategia con la que EEUU ha enfrentado los desafíos que plantean el programa de enriquecimiento de uranio iraní y el programa nuclear de Corea del Norte. Esperemos que Irán no se convierta en el próximo Irak.

*Luis Miguel Hinojosa Martínez*

*Director del Centro de Documentación Europea (CDE), Universidad de Granada*